

# 2007 남북정상회담 이후 한반도 정세 전망

서 주 석 (한국국방연구원 책임연구위원)

## 들어가며

2000년 이후 7년 만에 열린 역사적인 남북정상회담이 큰 성과를 거두고 끝났다. 당초 회담 준비 과정에서 제기되던 여러 우려를 불식하고 남북 관계의 발전 방향을 제시한 의미있는 회담이었다고 평가한다. 노무현 대통령의 방북에 대한 평양 시민들의 환영 분위기에서부터 김정일 국방위원장과 의 생산적인 정상회담, 그리고 북쪽 당국자와 우리 방북단과의 교류에 이르기까지 전체적으로도 좋았다.

회담 마지막 날에 채택한 ‘남북관계 발전과 평화번영에 관한 선언’은 현 단계 남북간의 주요 관심사가 거의 망라되어 있다. 첫 번째 정상간 합의였던 6.15 공동선언이 통일이나 경협 등에 대한 원론적 합의에 그쳤다면 8개 항과 2개의 별항으로 이루어진 이번 두 번째 합의는 안보·군사문제와 경협 및 사회 문화 교류 협력, 통일 지향 노력과 회담 제도화 등에서 매우 실질적이고 구체적인 내용을 담았다는 점에서 향후 남북 관계 발전의 장전(章典)이라고 부를 만하다.

## 북핵 합의의 숨은 의미를 잘 포착해야

이번 남북정상회담은 참여정부 임기 말에 개최된다는 점에서 개최 합의 당시부터 논란이 많았다. 올해 말 대선을 겨냥한 정략적 선택이라든지 무얼 합의하든 차기 정부에 부담을 주어 이행에 차질을 빚을 거라는 등 부정적인 내용이 많았다. 하지만, 참여정부 출범 초부터 남북 관계 발전을 주요 정책 과제로 삼고 정상회담 개최에 대해 시기와 장소에 불문하고 여건만 되면 열겠다는 입장을 거듭 개진해오던 상황에서 회담 시기가 만시지탄(晩時之歎)이기는 해도 거부하기는 곤란했다.

주지하는 대로 남북정상회담이 조기에 열리지 못한 주된 이유는 북핵 문제 때문이었다. 2003년 4월 열린 북핵 3자회담에서 북한이 핵보유 사실을 넘기지 흘리면서 상황이 급박하게 돌아가고 그 해 8월부터 6자회담이 지속적으로 열렸지만 문제 해결이 요원하던 시기에 남북정상회담은 열리기 힘들었다. 2005년 6월 당시 정동영 통일부 장관과의 면담에서 김정일 국방위원장이 남북정상회담에 응할 용의를 표명하면서 상황이 급반전될 조짐을 보이기도 했지만, 9.19 공동성명의 채택에도 불구하고 그 직후 BDA(방코델타아시아) 문제가 발목을 잡으면서 그 기회 역시 무산됐다. 힘들던 시절, 남북간의 특별한 만남을 통해 위기 해소를 꾀하려던 노력이 없었던

것은 아니나 핵문제가 남북 정상이 만나 담판지를 성격이 아니었음은 양쪽 모두 잘 알고 있었다.

남북정상회담 개최 합의 발표 당시 정부가 밝혔듯이 지난 7월에 김정일 국방위원장이 회담을 제안한 것은 북한도 이러한 정황을 염두에 두었기 때문이다. 2.13 합의가 뒤늦게 6월말에 이행되면서 핵문제 해결과 북미 관계 정상화가 비교적 신속히 이루어질 것으로 예상되던 상황에서 남북 관계 강화를 통해 대외 관계의 변화와 균형도 맞추고 경제적 실리도 확보하려던 복안이었던 것이다. 결국 이 점에서 이번 회담에서 북핵 문제는 큰 배경으로 이미 작용하고 있었고, 그 틀 안에서 평화와 공동 번영에 관한 구체적 합의가 가능했다. 이번 남북정상선언에서의 북핵 관련 합의가 미흡하다는 주장도 있지만, 이는 전체적 합의 내용을 고려한 종합적 관점에서 보아야 제대로 평가할 수 있을 것이다.

남북정상선언 제4항에서 남북이 “핵문제 해결을 위해 6자회담 9.19 공동성명과 2.13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력”하기로 한 것에 대해서도 적극적인 의미 부여가 필요하다. 9.19 공동성명 제1항에서 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 포기”한다고 약속했고, 2.13 합의 제2항에서도 북한이 “궁극적인 포기를 목적으로” 핵시설을 폐쇄한다고 합의하였다. 즉 9.19 공동성명과 2.13 합의의 “순조로운 이행”은 곧 핵 포기 의사와 단계적인 핵 폐기 입장을 천명한 것과 마찬가지로 찬가지이다. 또 그간 핵문제를 북미간 문제로 보고 우리의 관여에 소극적 태도를 보이던 북한으로서 우리와 “공동으로 노력”한다고 한 것은 더 큰 파격이다.

6자회담 6차 2단계 회담의 결과로서 북한은 올 연말까지 핵시설 불능화와 모든 핵 프로그램의 완전하고 정확한 신고를 올 연말까지 하기로 약속했고, 북미 및 북일 관계 정상화와 더불어 대북 경제·에너지 지원이 제공되는 한편 조만간 공동성명 이행을 확인하기 위한 6자 외무장관회담도 개최될 예정이다. 우리로서는 이번 정상간 합의에서 표명된 핵포기 의사를 6자회담의 진전과 궁극적인 핵문제 해결을 위한 긍정적 신호로 간주하고 앞으로 관련국과의 협의와 대북 교섭에 적극 활용해 나가야 할 것이다.

## 한반도 평화체제 구축을 위한 남북의 선도적 노력 합의

이번 남북정상선언에서 한반도 평화체제에 관한 양 정상의 공동 입장이 표명된 것은 이 문제의 역사적 성격에 비추어 전환기적 의미를 갖는 것으로 평가된다. 주지하듯이 북한은 1974년 북미평화협정 체결을 제의한 이래 이 문제 역시 우리가 배제된 북미간 의제로 간주해 왔으며, 1992년 남북기본합의서에서 불가침에 관한 합의가 이루어지면서 입장이 더욱 강화되어 1994년의 ‘새로운 평화 보장 체계’ 제의나 1996년의 북미잠정협정 체결 제의 등이 이어졌다. 1997~98년에 열렸던 4자회담도 결국 이 문제에 대한 이견으로 결렬되고 말았다.

물론 최근 들어 한반도 평화체제에 대한 북한의 인식은 서서히 변화하고 있었다. 2000년 남북정상회담에서 한반도에서 전쟁이 없어야 한다는 데 양 정상은 공감한 이후 서해교전에서의 국지적 충돌 이외에 우려할 만한 전쟁 위기는 없었다. 특히 2005년 7월 북한이 외무성 대변인 담화를 통해 비핵화 목표를 달성하기 위해서는 평화체제 수립이 반드시 거쳐가야 할 노정이라고 주장하고 이 주장이 당시 미국 국무부에서 거론되던 ‘헬싱키 프로세스’ 논의와 맞물려 9.19 공동성명에까지 포함되는 과정에서, 북한은 한국이 한반도의 ‘군사적 실체’로서 이 성명에 포함된 “직접 유관국”에 포함되는 데 대해 반대하지 않았다.

이렇듯 남북한과 미·중이 참여하는 한반도 평화체제 구축을 위한 협의가 이미 예정된 상황에서 남북정상회담 이전부터 이번 회담에서 이루어질 이 문제의 선도적 논의에 대한 기대가 컸다. 남북 정상이 이 문제에 대해 실질적 논의를 하게 되면 이는 곧 우리가 강조해 온 ‘당사자 원칙’을 북한에게서 직접 인정받는 셈이 되고 더 나아가 곧 있을 국제 협의에서도 일정한 주도권을 행사할 여지를 확보하게 될 것이기 때문이다.

귀국 보고에서 노무현 대통령이 직접 언급했듯이 우리는 북측에게 한반도 평화체제 구축의 필요성과 함께 종전 선언을 위한 미국 부시 대통령의 메시지를 전달하면서 공동의 인식을 유도했고, 그 결과가 남북정상선언 제4항으로 나왔다. 남북은 “현정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력”해 나가기로 했다. 이는 남북이 먼저 합의해서 직접 유관국을 초청하는 형식으로 되었다는 점에서 획기적인 것이며, 장차 진행될 직접 유관국간 협의의 방향과 관련하여 의미가 크다고 본다.

이 합의에 대해 “3자 또는 4자”의 문제와 관련하여 해석상 논란이 있었으나, 3자는 당초 부시 대통령이 제안한 것이고 4자는 9.19 공동성명 협의 과정에서 이미 나와 있던 것으로 크게 문제될 게 없다. 한반도 평화와 안정을 위한 인접국으로서의 중국의 역할과 이 문제에 대한 입장을 고려할 때 4자 정상회담으로 갈 가능성이 크며 그렇게 되면 매우 상징적이고 역사적인 만남이 될 것이다. 종전 선언에 대해 미국 쪽에서 “북핵 문제가 해결되면 평화협정이 체결될 수 있을 것”이라는 입장을 내놓아 의견 차가 있는 게 아닌가 하는 우려도 있지만, 평화체제 논의의 과정에서 이미 두 의제는 동시 병행으로 추진되면서 상호 선순환적 효과를 기대하도록 되어 있다는 점에서 역시 순리적인 의견 조정이 가능할 것으로 본다.

## 군사적 긴장 완화와 획기적인 ‘서해평화협력 특별지대’ 제안

2000년의 6.15 공동선언에 안보·군사에 관한 부분이 빠져 있어 후속 실무회담의 진행에 어려움을 겪었다는 것은 필지의 사실이다. 그 해 9월에 제1차 국방장관회담이 열렸지만 북측은 회담 목적을 경의선·도로선 철도 및 도로 공사를 위한 군사적 보장 문제에 국한하려 했고, 그 뒤에 여러 이유를 들어 후속 회담의 개최를 거부해

왔다. 2004년 6월 남북은 두 차례의 장성급 군사회담을 열어 비무장지대에서의 선전 수단 철거와 서해상 쌍방향 통신을 통한 제한적 신뢰 구축 조치에 합의했지만, 보다 근본적으로 군사적 신뢰 구축 조치를 확대하고 긴장을 완화하기 위한 체계적 노력은 부족했다.

이번 정상 합의를 통해 이 문제에 대한 정책적 갈등은 많은 부분 해소된 것으로 평가된다. 남북 정상은 군사 문제에 대한 원칙적 입장과 구체적 협력 방안 모두에 합의했고, 이는 향후 한반도의 평화와 안정에 크게 기여할 것으로 보인다. 우선 남북은 “군사적 적대 관계를 종식시키고 한반도에서 긴장 완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력”하기로 했는데, 그동안 미국의 대북 적대시 정책을 비난하면서 북·미 군사대화까지 제의해 온 북한으로서는 이 역시 과감한 입장 전환으로 볼 수 있다. 남북은 “서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁 문제들을 대화와 협상을 통하여 해결”하기로 했고, “한반도에서 어떤 전쟁도 반대하며 불가침 의무를 확고히 준수”하는 데 대해서도 합의했다.

노무현 대통령이 직접 높이 평가했듯이 ‘서해평화협력 특별지대’ 방안은 그동안 긴장과 갈등의 바다였던 서해 북방한계선(NLL) 일대 수역을 평화와 공동 번영을 위한 평화지대로 일변하게 하는 획기적 합의로 평가된다. 잘 알려져 있다시피 북한은 NLL을 인정하지 않고 해상경계선 재설정을 군사 문제 논의의 선결 과제로 요구해 왔는데, 이번에 양 정상은 이 문제의 심각성을 감안하여 당장의 논의를 우회하면서 공동어로수역과 평화수역 설정, 경제특구 건설과 해주항 활용, 민간 선박의 해주 직항로 통과, 한강하구 공동 이용 등과 결합한 패키지에 합의, 상생과 평화의 두 마리 토끼를 잡는 데 성공했다.

일부에서는 11월에 열릴 제2차 남북국방장관회담에서 북한이 다시금 해상경계선 문제를 들고 나올 것을 우려하지만, 양 정상이 경계선 재설정이 아닌 공동어로수역의 평화수역화 방안에 합의하고 이를 군사당국간에 토의하라고 주재까지 내려준 상황을 고려할 때 그럴 가능성은 적다고 본다. 또한 이미 북한이 NLL을 사실상 무력화하는 공동어로수역안을 내놓은 사실을 들어 차기 회담에서도 같은 입장을 보일 것이라는 우려도 있지만, 이 역시 양 정상의 합의 정신에 비추어 당연히 수정 제외되는 것이 마땅하다고 본다. 새롭게 그려질 공동어로수역의 범위는 지리적 특성과 어로상 실리, 중국어선 불법조업 현장 등을 감안하여 합리적으로 설정되어야 할 것이다.

제2차 남북국방장관회담이 성과있게 열리게 되면 함께 의제로 하달된 각종 협력 사업에 대한 군사적 보장조치의 확대에 합의함으로써 남북 교류 협력의 증대에 크게 기여할 것이며, 나아가 군사적 신뢰 구축 조치에 관한 포괄적 협의가 이어질 경우 실질적 긴장 완화를 위한 새로운 국면까지 가능할 것으로 전망된다. 대규모 군사 연습의 통보, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사 교류와 군사 정보 교환, 군사 당국자간 직통 전화의 설치, 국방장관회담 정례화 등 이미 남북기본합의서에서 합의한 내용들이 우선 재확인되고 이행되기를 기대하며, 이를 기반으로 군비 통제에

관한 후속 협의도 가능할 것이다.

## **평화를 기반으로 한 경험의 선순환 추진과 남북 관계 제도화**

이번 남북정상회담은 당초 노무현 대통령의 출발 메시지에 담겼던 “차분하고 실용적인 회담 분위기”를 반영하여 포괄적이면서도 구체적 내용을 담은 합의를 도출하는 데 성공했다. 경험 부분에서도 투자 장려와 자원 개발, 개성공단 3통 문제 해결, 교통 인프라 개보수, 조선 협력 등이 합의됐고, 전반적인 사회 문화 교류 협력의 확대와 더불어 백두산 관광, 이산가족 상봉 상시화 등에도 합의했다. 또한 남북 관계를 상호 존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가면서 남북경제협력추진위원회를 부총리급 남북경제협력공동위원회로 격상하고 선언 이행을 위한 남북총리회담 정례화에도 합의하는 등 남북관계의 제도화 수준도 한 차원 높인 것으로 평가된다.

2007 남북정상회담은 국제 정세의 변화에 조응하는 남북 관계의 균형적 발전의 토대를 제공한 것으로 총평할 수 있다. 향후 평화를 기반으로 한 경험의 선순환적 추진과 더불어 남북 관계의 전반적인 확대 발전이 가능할 것이다. 또 이러한 성과를 바탕으로 북핵 문제의 완전한 해결과 한반도 평화체제 구축, 북한의 대미·일 관계 개선 등 커다란 안보적 전환이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 바야흐로 한반도 평화번영을 위한 ‘평양발 훈풍’이 불고 있다.